

Stanisława Golinowska  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie  
Instytut Zdrowia Publicznego UJ Collegium Medicum w Krakowie

**Recenzja pracy doktorskiej Karoliny Matyjaszczyk „Ewolucja systemu emerytalnego w III RP. Uwarunkowania społeczne, polityczne i gospodarcze”, tom I i II.**

Rozprawa doktorska mgr Karoliny Matyjaszczyk podejmuje temat przemian systemu emerytalnego w III RP, okresie, w zasadzie już historycznym, ale najważniejszym dla współczesnej historii kraju - transformacji systemu nakazowo-rozdziałowego i planowania centralnego do systemu demokratycznej gospodarki rynkowej.

System emerytalny jest najdroższym i najbardziej złożonym elementem zabezpieczenia społecznego, wymagającym solidarnego zaangażowania młodych dorosłych w finansowanie świadczeń emerytalnych osób starszych, opuszczających rynek pracy w wieku zdefiniowanym jako uprawniającym do tzw. stanu spoczynku. Utrzymanie tego systemu wobec dynamicznych przemian demograficznych – starzenia się populacji – jest największym wyzwaniem współczesnych *welfare states*. Podejmując temat przemian systemu emerytalnego, Autorka w sposób ambitny zajęła się ogromnej wagi tematem polityki społecznej państwa.

Karolina Matyjaszczyk postawiła sobie za cel analizę głównych uwarunkowań, które wpłynęły na ewolucję systemu emerytalnego w III RP i przesądziły o konieczności podjęcia kolejnych reform systemu zabezpieczenia społecznego. Przyjęła, że mimo złożoności procesu zmian uwarunkowanych jednocześnie czynnikami demograficznymi, społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi, to podstawowym czynnikiem zmian i głównym wyzwaniem jest proces demograficzny - starzenie się społeczeństwa.

Analiza przemian systemu emerytalnego została poprzedzona ustaleniami metodologicznymi. Doktorantka zdefiniowała zastosowane pojęcia, wyjaśniła konstrukcję pracy, uzasadniła podjęcie rozważań dotyczących kontekstu społecznego, politycznego (nie tylko w Polsce) i ekonomicznego w okresach zmian i określiła metodę badawczą. Przyjęła, że jest to analiza tzw. sytuacji decyzyjnej, czyli okoliczności podejmowanych decyzji oraz procesu ich wdrażania. W końcu postawiła pytanie: *Czy konieczne są kolejne reformy w celu zapewnienia realizacji przez system emerytalny jego ustawowych zadań?*

Konstrukcja pracy jest logiczna, oparta na chronologii wydarzeń, które wyznacza czas wprowadzania zmian; tworzenie nowych regulacji i ich wdrażanie. Analizę ewolucji systemu emerytalnego poprzedzają dwa rozdziały ogólniejsze. W pierwszym Autorka opisuje historię

rozwoju zabezpieczenia emerytalnego organizowanego przez państwo w dobie industrializacji. Wyjaśnia zasady i klasyczne modele systemów emerytalnych: ubezpieczeniowego (niemieckiego) i zaopatrzeniowego (brytyjskiego). W rozdziale drugim – teoretycznym – definiuje podstawowe pojęcia oraz klasyfikuje rozwiązania systemowe zabezpieczenia na starość według doktryn politycznych. Trzy kolejne rozdziały dotyczą charakterystyki przemian w okresie III RP. Rozważania obejmują: lata 1989 – 1998, następnie lata 1999-2015 i lata po 2015 r. W pierwszym z tych okresów sięga do czasów PRL, a w ostatnim – po 2015 r. wprowadza elementy przewidywanych zmian na przyszłość.

Pracę wyróżnia analiza szerokiego kontekstu ekonomicznego i społecznego czasów, w jakich następowały główne zmiany systemu emerytalnego. Autorka nazywa to okolicznościami. W konsekwencji tak szeroko zarysowanego tematu praca doktorska mgr Karoliny Matyjaszczyk jest bardzo (zbyt) obszerna (dwa tomy) - w sumie 336 stron). Język, jakiego używa jest poprawny i komunikatywny.

Praca dowodzi erudycji Autorki oraz ciekawości w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie jak można zmienić system emerytalny zagrożony głęboką nierównowagą z powodu starzenia się populacji.

Mimo pozytywnej oceny wykonanej pracy, zgłaszam uwagi, które Autorka powinna przemyśleć i uwzględnić pewne zmiany w ewentualnej publikacji.

- Przegląd literatury, który jest podstawą rozważań nie jest kompletny oraz dla kilku wątków nietrafny. Brakuje tu szczególnie tekstów przygotowanych do publikacji na 80-lecie ZUS (2014). To nie zmienia treści pracy, ponieważ jej główną bazą są regulacje prawne. Dla rzetelności naukowej warto jednak uzupełnić/skorygować referencje i przy tym podać kryteria dokonanego wyboru. W systematycznych przeglądach literatury stosuje się kryteria formalne (uznane bazy danych, słowa kluczowe, specjalistyczne czasopisma). W tzw. zwykłych przeglądach można też dokonywać własnej selekcji, ale wtedy należy podać kryteria.
- Rozważania o systemie emerytalnym odnosi Autorka do starości, którą traktuje jako ryzyko. Może podejście prof. Jana Jonczyka, który przyjmuje, że ryzykiem emerytalnym jest dożywanie starości, brzmi zbyt dosłownie i drastycznie. Warto jednak przemyśleć problem i odwołać się do sformułowania tego ryzyka raczej jako braku zabezpieczenia dochodowego na okres starości.
- Pisząc o zasadach funkcjonowania systemów emerytalnych (s. 92) nie wymienia solidarności, chyba że traktuje ją jako rodzaj sprawiedliwości (?). Zasada

solidarności nie dotyczy tylko mechanizmu finansowania, polegającego na niepisanej umowie międzypokoleniowej, w której ubezpieczeni (pracujący) płacą składki, a beneficjenci (już nie pracujący) pobierają świadczenia. Solidarność przejawia się także w stosowaniu formuł emerytalnych z elementami redystrybucji, szczególnie formuły o tzw. zdefiniowanym świadczeniu (wyrównany poziom świadczeń, minimalna emerytura, okresy nieskładkowe).

- Rozważania na temat społecznego kontekstu podejmowanych zmian systemu emerytalnego w Polsce okresu transformacji (początek lat 90-tych) są niepełne. Karolina Matyjaszczyk rozważa je przede wszystkim z punktu widzenia sytuacji dochodowej emerytów w porównaniu z przeciętnymi wynagrodzeniami (s. 153). Tymczasem to, co stymulowało do zmian, to występowanie zjawiska emerytur tzw. starego portfela oraz potrzeba indeksacji świadczeń z powodu dramatycznie wysokiej inflacji. Z politologicznego punktu widzenia więcej uwagi, jak się wydaje, powinna Autorka poświęcić zjawisku skuteczniejszego oddziaływania populacji emerytów na podejmowane wówczas decyzje w porównaniu z populacją osób młodych – wchodzących na rynek pracy, zagrożonych bezrobociem i niskimi wynagrodzeniami. Badania nad ubóstwem przez wiele lat ukazywały, że społeczne skutki transformacji w zbyt dużej skali dotknęły młodych (i rodziny z dziećmi), znacznie większej niż emerytów.
- Rozważanie ekonomicznych czynników przekształceń systemu emerytalnego nie obejmuje ich złożoności na kolejnych etapach rozwoju kraju. W okresie PRL przywileje systemu emerytalnego były sposobem wynagradzania pracowników, którym z różnych powodów (także ideologicznych) nie płacono odpowiednio za pracę. Z kolei w pierwszym okresie transformacji (prywatyzacji i restrukturyzacji gospodarki) system wcześniejszego wychodzenia z rynku pracy był sposobem na zmniejszanie dramatycznego bezrobocia spowodowanego likwidowaniem miejsc pracy. W następnej fazie rozwoju system emerytalny był postrzegany także jako sposób na tworzenie oszczędności (własnego kapitału) na rozwój. Z kolei w okresie ostatniego kryzysu ekonomicznego (2008 r.), odchodzenie od systemu emerytalnego z filarem kapitałowym okazało się być metodą redukcji (odkrytego) długu publicznego.
- Autorka dostrzegając rolę czynników politycznych w podejmowaniu reform emerytalnych, widzi je w ograniczonej formie. Warto zwrócić uwagę na uwikłanie władzy w jednoczesną realizację celów związanych z zobowiązaniami zewnętrznymi

– wobec wierzycieli i wewnętrznymi – wobec elektoratu. O zobowiązaniach wobec wierzycieli w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz o promowaniu reformy wg koncepcji Banku Światowego „*Averting the old age crisis*” (1994) pisała szczególnie Katarzyna Mueller (1999). Dekadę później naciskiem „zewnętrznym” była Komisja Europejska, domagająca się odkrycia finansowania ze środków publicznych przejściowego okresu reformy z filarem kapitałowym. Natomiast zobowiązania w odniesieniu do własnego elektoratu dotyczyły nie tylko obietnicy utrzymania dotychczasowego zakresu publicznego systemu emerytalnego, ale także waloryzowania i podnoszenia świadczeń emerytalnych. W odniesieniu do reformy emerytalnej z 1999 r. można postawić tezę, że retoryka polityków, a także wielu ekspertów (a w ślad za nimi dziennikarzy) miała charakter raczej propagandowo-marketingowy niż ścisły pod względem ekonomicznym i prawnym. W rozważaniach na temat politycznego wymiaru reformy emerytalnej doktorantka akcentuje przede wszystkim poparcie elektoratu dla sprawowanej władzy w konkretnym czasie. Może warto też podjąć wątek o ogólniejszej powinności polityków. Polityk to przecież „człowiek publiczny”, odpowiedzialny także za wyjaśnianie przebiegu procesów społeczno-demograficznych i skutków podejmowanych dzisiaj decyzji dla przeszłości. Tymczasem politycy okazują się zbyt często zawodni. Nie podejmują pracy wyjaśniającej i rzetelnie uzasadniającej podejmowane decyzje, sięgając u po wiedzę. Oceniając decyzje polityczne z punktu widzenia potrzeby zmniejszenia nierównowagi w finansach emerytalnych ze względów demograficznych, trzeba by niektóre z nich nazwać nieodpowiedzialnymi, np. wyznaczenie zbyt wysokiego poziomu składki przekazywanej do OFFE w 1999 r., a obecnie - decyzję o wycofaniu się z podwyższania wieku emerytalnego od 2017 r.

- Przyjmowanie, że zasadniczym czynnikiem przemian systemu emerytalnego są zmiany demograficzne, powinno iść w parze z dostrzeganiem zmian na rynku pracy i dokonujących się rewolucji technologicznych w gospodarce. Stabilna praca z ciągłością wnoszenia składek na ubezpieczenie społeczne (w tym – emerytalne) należy do przeszłości. Z tego wynikają istotne korekty/zmiany dotychczasowych mechanizmów, przystosowując je do zmiany charakteru pracy.
- W odniesieniu do przyszłości można by rozważyć inny wariant niż tylko emerytura obywatelska. Autorka zakłada, że nieuchronnie będzie to system, w którym państwo zapewniać będzie tylko emeryturę obywatelską. Zmiany w systemie emerytalnym mogłyby w zdecydowanym stopniu być stymulowane wynikami rachunków

aktuarialnych, które wskazywałyby konieczne dostosowania w równoważeniu źródeł finansowania z zabezpieczeniem dochodów ludności starszej. Wymagałoby to jednak zasadniczej poprawy jakości rządzenia, do czego przyczynić się może, miejmy nadzieję, rozwój politologii i podejmowanie tak ambitnych analiz, jaką przeprowadziła doktorantka.

W sumie Karolina Matyjaszcyk rozwija demograficzny wymiar ewolucji systemu emerytalnego w Polsce. Starzenie się populacji jest bowiem głównym uzasadnieniem dla zmian, nawet jeśli czynnik ten jest wykorzystywany *de facto* do wdrażania koncepcji bardziej związanych z interesami gospodarczymi i politycznymi danego okresu.

Doktorantka twierdząco odpowiada na postawione na wstępie pytanie o to, czy potrzebne są kolejne reformy systemu emerytalnego. Może warto postawić „kropkę nad i”, dodając, że nie muszą to być reformy tak radykalne, jak ta z 1999 r., a raczej zmiany inkrementalne podejmowane w oparciu o decyzje obudowane profesjonalnymi i niezależnymi instytucjami analitycznymi.

W podsumowaniu recenzji pracy Karoliny Matyjaszcyk wyrażam przekonanie, że **w pełni spełnia wymogi dotyczące przyznania stopnia naukowego doktora** sformułowane w Ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym z dnia 14 marca 2003 r. (2018 - tekst jednolity po zmianach). Stanowi wartościowy wkład w wyjaśniający nurt badań zabezpieczenia społecznego w naukach politycznych (polityce społecznej). Praca mogłaby zostać opublikowana po dokonaniu koniecznych skrótów oraz wprowadzeniu sugerowanych uzupełnień.



Konstanciu, 11.XII.2019